

HABEAS CORPUS CANADA

The Official Legal Challenge To North American Union

Audaces Fortuna Juvat

Menu

Henderson v. Attorney General of Quebec, 18 April 2018 QCCS 1586 (CanLII) — Paragraphs 1-103

HABEAS CORPUS CANADA

The Official Legal Challenge To North American Union

QUEBEC IS BEING USED TO DISMANTLE CANADA INTO CITY-STATES IN THE NORTH AMERICAN REGION

Henderson c. Procureure générale du Québec 2018 QCCS 1586

PARAGRAPHS 1-103

FRENCH ORIGINAL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-05-065031-013

DATE : LE 18 AVRIL 2018

L'HONORABLE CLAUDE DALLAIRE,
J.C.S.

KEITH OWEN HENDERSON
Requérant
c.

NON-OFFICIAL ENGLISH

CANADA
PROVINCE OF QUEBEC
DISTRICT OF MONTREAL

No.: 500-05-065031-013

DATE: APRIL 18, 2018

THE HONORABLE CLAUDE DALLAIRE,
J.C.S.

KEITH OWEN HENDERSON
Petitioner
v.

| | |
|---|---|
| <p>PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC</p> <p>Intimé</p> | <p>ATTORNEY GENERAL OF QUÉBEC</p> <p>Respondent</p> |
| <p>ET</p> | <p>AND</p> |
| <p>PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA</p> <p>Mis en cause</p> | <p>ATTORNEY GENERAL OF CANADA</p> <p>Mis en cause</p> |
| <p>ET</p> | <p>AND</p> |
| <p>SOCIÉTÉ SAINT-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL</p> <p>Intervenante</p> | <p>SAINT-JEAN-BAPTISTE SOCIETY OF MONTREAL</p> <p>Intervener</p> |
| <hr/> <p>JUGEMENT *</p> <hr/> | <hr/> <p>JUDGMENT *</p> <hr/> |
| <p>* Pour les fins de repérage, voir Annexe B – Table des matières à la fin du jugement.</p> | <p>* For tracking purposes, see Appendix B – Table of Contents at the end of the judgment.</p> |
| <p>500-05-065031-013</p> <p>PAGE 2</p> | <p>500-05-065031-013</p> <p>PAGE 2</p> |
| <p>1. L'APERÇU</p> | <p>1. OVERVIEW</p> |
| <p>[1] Le 30 octobre 1995, 49.42 % des Québécois invités aux urnes dans le cadre d'un référendum portant sur l'avenir du Québec votent en faveur d'une démarche visant à ce que la province se sépare du reste du Canada¹.</p> | <p>[1] On October 30, 1995, 49.42% of Quebecers invited to the polls within the framework of a referendum on the future of Quebec, voted in favor of a step toward separating the Province from the rest of Canada¹.</p> |
| <p>[2] Bien qu'insuffisant pour donner suite à la mise en œuvre de la deuxième phase d'un tel projet, dans l'hypothèse où la majorité des votes, c'est-à-dire 50 % plus un, avait été obtenue, ce résultat ébranle tout de même le gouvernement fédéral² et provoque de l'incertitude politique, un peu partout au Canada³.</p> | <p>[2] Although insufficient to pursue the implementation of the second phase of such a project, assuming that the majority of votes, i.e. 50% plus one, had been obtained, this result nonetheless rattled the federal government² and sparked political uncertainty across Canada³.</p> |
| <p>[3] En septembre 1996, le gouvernement fédéral juge pertinent d'obtenir l'avis de la Cour suprême sur la légalité d'une éventuelle démarche souverainiste de la part des québécois et soumet <u>trois questions</u> à la Cour dans ce qui deviendra le célèbre <i>Renvoi sur la sécession du Québec</i>⁴.</p> | <p>[3] In September 1996, the federal government thought it pertinent to obtain the opinion of the Supreme Court on the legality of a future sovereignist step on the part of Quebecers, and submitted <u>three questions</u> to the Court in what would become the famous <i>Reference re (the)</i></p> |

[4] Le 20 août 1998, la Cour suprême livre le fruit de sa réflexion dans un *Avis consultatif*⁵.

[4] On August 20, 1998, the Supreme Court delivered the fruit of its deliberation in an *Advisory Opinion*.⁵

[5] Dans cet *Avis*, la Cour juge nécessaire de préciser ce qu'elle entend par le mot «sécession», étant donné qu'il se trouve au centre des questions posées. Elle le définit ainsi :

[5] In this *Opinion*, the Court thought it necessary to specify what it meant by the word “secession”, as it was central to the questions asked. It defined it this way:

86. Le caractère «unilatéral» de l'acte est de première importance, et il faut bien comprendre le sens donné à ce mot. Dans un sens, toute démarche faite par un acteur unique sur le plan constitutionnel en vue de parvenir à une modification de la Constitution est «unilatérale». Nous ne pensons pas que tel soit le sens visé dans la question 1, ni le sens donné dans les arguments présentés devant nous. Ce qui est revendiqué comme droit de faire «unilatéralement» sécession est plutôt le droit de procéder à la sécession sans négociations préalables avec les autres provinces et le gouvernement fédéral. Ce n'est pas la légalité de la démarche initiale qui est en cause ici, mais la légalité de l'acte final de sécession unilatérale envisagée. Le fondement juridique d'un tel acte serait une volonté démocratique clairement exprimée par un référendum dans la province de Québec. Cet argument nous amène à examiner l'impact juridique que pourrait avoir un tel référendum sur le fonctionnement de notre Constitution et sur la légalité alléguée d'un acte unilatéral de sécession.

86. The “unilateral” nature of the act is of cardinal importance and we must be clear as to what is understood by this term. In one sense, any step towards a constitutional amendment initiated by a single actor on the constitutional stage is “unilateral”. We do not believe that this is the meaning contemplated by Question 1, nor is this the sense in which the term has been used in argument before us. Rather, what is claimed by a right to secede “unilaterally” is the right to effectuate secession without prior negotiations with the other provinces and the federal government. At issue is not the legality of the first step but the legality of the final act of purported unilateral secession. The supposed juridical basis for such an act is said to be a clear expression of democratic will in a referendum in the province of Quebec. This claim requires us to examine the possible juridical impact, if any, of such a referendum on the functioning of our Constitution, and on the claimed legality of a unilateral act of secession.

(Our underlines and bolding)

(Nos soulignements et emphase)

[6] La procédure référendaire étant au cœur des préoccupations du fédéral, la Cour aborde deux sujets sans toutefois aller trop loin, pour des raisons qu'elle explique en

[6] The referendum procedure's being at the heart of federal concerns, the Court broached two subjects without, however, going too far, for the reasons it explains in

1. *Journal des débats* du 7 décembre 2000, page 8576 et jugement du juge Jacques Blanchard dans [Bertrand c. Bouchard, \[1998\] R.J.Q. 1203](#), page 1207.

2. Ci-après «le Fédéral».

3. *Journal des débats* du 7 décembre 2000, page 8576.

4. Ci-après appelé le «*Renvoi*» ou «le *Renvoi de 1998*», selon le contexte.*

5. [Renvoi sur la sécession du Québec, \[1998\] 2 R.C.S. 217](#).

* [Note du traducteur: à chaque fois que Dallaire dit «*Renvoi*», l'anglais est «*Reference*»; lorsque Dallaire dit «*Avis*» ou «*Avis consultatif*», l'anglais est «*Advisory*» ou «*Advisory Opinion*».]

500-05-065031-013 PAGE 3

1. *Journal des débats* of December 7, 2000, page 8576 and judgment of Jacques Blanchard J. in [Bertrand c. Bouchard, \[1998\] R.J.Q. 1203](#), page 1207.

2. Hereinafter, “Federal level” or “Federal government”.

3. *Journal des débats* of December 7, 2000, page 8576.

4. Hereinafter referred to as the “*Reference*” or “1998 *Reference*”, depending on the context.*

5. [Reference re \(the\) Secession of Quebec, \[1998\] 2 SCR 217](#)

* [Translator’s note: whenever Dallaire says “*Renvoi*”, the English is “*Reference*”; when Dallaire says “*Avis*” or “*Avis consultatif*,” the English is “*Advisory*” or “*Advisory Opinion*”.]

500-05-065031-013 PAGE 3

détail : 1) la détermination de ce que serait une question claire et une majorité claire lors d’un éventuel référendum, 2) si la population du Québec constitue un peuple au sens du droit international.

[7] Après avoir élaboré sur la clarté de la question et celle du résultat du vote sur cette question, la Cour énonce qu’à la première étape du processus, ce sujet relève des acteurs politiques et non de pouvoir judiciaire.

[8] Sur l’existence d’un ou de peuples québécois, après avoir énoncé que peu de précisions sont apportées à la définition du mot *peuple* et que le sens de ce mot reste «assez incertain», La Cour ajoute toutefois que c’est aux peuples, une fois qualifiés comme tels, que le droit international accorde le droit à l’autodétermination⁶. Mais comme elle ne considère pas nécessaire de se prononcer sur la qualité de peuple de la population résidant au Québec pour disposer des questions posées par le *Renvoi*, elle ne se

detail: 1) the determination of what would be a clear question and a clear majority in an eventual referendum, 2) whether the population of Quebec constitutes a people in the sense of international law.

[7] After elaborating on the clarity of the question and of the vote result thereon, the Court spells out that at the first step of the process, this subject belongs to the political actors, and not the judicial power.

[8] As to the existence of one or more Quebec peoples, having specified that little formal elaboration has been brought to the definition of the word *people*, and that the meaning of the word remains “somewhat uncertain,” the Court nonetheless adds that it is to peoples, once so characterized, that international law grants the right of self-determination.⁶ But as it views it unnecessary to decide on the character of the resident population of Quebec as a people in order to dispose of the questions posed in the

prononce pas sur ce sujet.

Reference, it does not pronounce on this subject.

[9] Une fois les tenants et aboutissants de *l'Avis consultatif* de 1998 bien décantés, ils ne laissent aucun acteur politique indifférent.

[9] Once the ins and outs of the 1998 *Advisory Opinion* have been decanted, they leave no political actor indifferent.

[10] Le plus vite à réagir sur le plan juridique est le gouvernement fédéral; il décide d'adopter une loi portant sur différents paramètres en lien avec la tenue de référendums.

[10] The quickest to react on the legal plane is the federal government; it decided to adopt a law on the various parameters involved in conducting referendums.

[11] L'*Avis consultatif* venait de donner naissance au projet de loi intitulé *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec*⁷, dont le titre abrégé est *Loi de clarification*, communément appelée *Loi C-20*.

[11] The *Advisory Opinion* at once gave birth to the bill entitled *An Act to Give Effect to the Requirement for Clarity as Set out in the Opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference*⁷, whose short title is the *Clarity Act*, commonly called *Bill C-20*.

[12] Lorsque les parlementaires québécois apprennent l'existence de ce projet de *Loi C-20* et en découvrent le contenu, ils dénoncent vertement cette initiative du gouvernement fédéral, qu'ils considèrent être une intrusion illégale dans les affaires du Québec.

[12] When Quebec parliamentarians learned about the existence of *Bill C-20* and discovered its contents, they harshly denounced this initiative of the federal government, which they considered an illegal intrusion into the affairs of Quebec.

[13] En plus du sentiment d'invasion, les parlementaires québécois perçoivent que le projet de *Loi C-20* fait fi du droit du *peuple québécois* à l'autodétermination ainsi que du droit de ses institutions de mettre en œuvre ce droit fondamental, que la Cour suprême vient tout juste de confirmer, selon leur compréhension de *l'Avis consultatif*.

[13] In addition to the sense of invasion, Quebec parliamentarians perceived that *Bill C-20* scorned the right of the *Québec people* to self-determination, and the right of its institutions to implement this fundamental right, which, according to their understanding of the *Advisory Opinion*, the Supreme Court had just confirmed.

[14] La série de règles que le gouvernement fédéral croit alors pouvoir imposer au Québec au moyen de la *Loi C-20* leur donne également l'impression que le fédéral se cherche une porte de sortie pour éluder les négociations obligatoires que la Cour

[14] The series of rules the federal government thought it could impose on Quebec by means of *Bill C-20* also gave them the impression that the federal level was looking for a way out to avoid the obligatory negotiations that the Supreme Court

6. Par. 123.

6. Para. 123.

7. *Projet de loi n^o C-20*, adopté en juin 2000 et toujours en

7. *Bill C-20*, passed in June 2000 and still in force despite an

vigueur, malgré une tentative avortée de l'abroger, (L.C. 2000, ch. 26), ci-après appelée «*Loi C-20*» ou parfois «*C-20*», selon le contexte.

abortive attempt to repeal it, (S.C. 2000, c. 26), hereinafter referred to as “*Bill C-20*” or sometimes “*C-20*,” depending on the context.

500-05-065031-013 PAGE 4

500-05-065031-013 PAGE 4

suprême vient de reconnaître comme étant la résultante d'un vote en faveur d'une sécession.

had just recognized as the result of a vote in favor of secession.

[15] Ils jugent donc unanimement que l'attaque perpétrée par la *Loi C-20* mérite une réponse immédiate et ferme, et cherchent alors le bon moyen de faire comprendre au fédéral et aux autres membres de la fédération canadienne que le peuple québécois et ses institutions ont toujours été, sont, et seront toujours les seuls à décider de leur avenir, que personne ne viendra s'ingérer dans l'exercice de leur souveraineté en leur dictant de l'extérieur et à l'avance le contenu des questions référendaires qui pourrait être acceptable, ni leur enseigner comment compter les votes pour interpréter le résultat d'un futur référendum sur ce sujet délicat.

[15] They unanimously deemed the attack perpetrated by *Bill C-20* as worthy of an immediate, firm response, and therefore, they looked for the best way to make the federal level and other members of the Canadian federation understand that Quebec's people and its institutions have always been, are, and always will be alone to decide their future, that no one will interfere in the exercise of their sovereignty by dictating from outside and in advance the content of referendum questions that might be acceptable, nor teach them how to count votes to interpret the result of a future referendum on this delicate subject.

[16] S'il y a consensus sur l'importance de réagir et sur le contenu du message à transmettre, les parlementaires ne s'entendent toutefois pas sur la manière la plus efficace de le passer.

[16] While there was a consensus on the importance of reacting, as well as on the content of the message to be sent, the parliamentarians however did not agree on the most effectual manner for sending it.

[17] Certains sont alors d'avis que la gravité de l'atteinte nécessite une réponse du même type que l'arme utilisée pour l'attaque, donc une loi. Ils croient qu'une loi serait plus à même de rassurer les Québécois sur leurs droits qu'une déclaration solennelle, dans l'hypothèse où surgissent des difficultés lors d'un futur référendum et qu'il soit nécessaire d'avoir recours aux tribunaux⁸.

[17] Some were therefore of the view that the gravity of the attack required a reply with the same kind of weapon utilized for the attack, thus a law. They thought a law would be more likely to reassure Quebecers on their rights than a solemn declaration, theorizing that in case of difficulties arising at a future referendum, recourse to the courts might be required.⁸

[18] D'autres soutiennent qu'une résolution unanime ou une déclaration solennelle de l'Assemblée nationale, votée à l'unanimité, est amplement suffisante. Ils insistent sur la nécessité de maintenir le débat dans l'enceinte politique,

[18] Others held that a unanimous resolution or a solemn declaration of the National Assembly, voted unanimously, would be amply sufficient. They insisted on the need to keep the debate in the political arena so as not to risk weakening the

pour ne pas risquer d'affaiblir le contenu et la portée des principes énoncés, dans l'hypothèse où la loi qui les enchâsse soit remise en cause devant une cour de justice⁹.

[19] Les détracteurs du véhicule législatif sont probablement encore échaudés par leur expérience avec l'avant-projet de *Loi sur la souveraineté du Québec*¹⁰ ainsi qu'avec celle du projet de loi n^o1, intitulé *Loi sur l'avenir du Québec*, le dernier ayant été qualifié comme constituant une «menace grave aux droits et libertés» du citoyen Guy Bertrand et diverses injonctions visant à en limiter les effets ayant été émises par notre Cour, en 1995¹².

8. Voir *Journal des débats* du 3 mai 2000.

9. Le porte-parole de l'opposition officielle en matière constitutionnelle qui a livré, voire réitéré à plusieurs reprises ce message, était alors le député de Chapleau, Benoît Pelletier.

10. *Loi sur la souveraineté du Québec*, avant-projet de loi (dépôt – 6 décembre 1994). 1^e sess., 35^e légis. (Qc).

11. *Loi sur l'avenir du Québec*, projet de loi n^o 1 (dépôt – 7 septembre 1995), 1^e sess., 35^e légis. (Qc).

12. Par le juge *Marc Lesage [sic] de notre Cour, le 8 septembre 2015 [sic], [1995] R.J.Q. 2500 (C.S.) 2516, par. 85, pièce R-9. Le juge Robert Pidgeon reprend cela dans *Bertrand c. Bégin*, [1996] R.J.Q. 2393, page 2396 (C.S.).

* [Note du traducteur: Pour corriger Dallaire: le nom du juge et l'année cités sont inexacts. C'était le juge Robert Lesage de la Cour supérieure du Québec en 1995 (et non le juge Marc Lesage en 2015). L'arrêt Lesage que Dallaire cite est ici en anglais: *Bertrand c. Québec (Procureur Général)*, 1995 CanLII 11036 (QC CS); autres citations: 127 DLR (4th) 408 – [1995] RJQ 2500.] Le français original peut être lu en ligne ici (tournez deux pages en avant): *Bertrand v. Québec (Procureur général)*; 1995 CarswellQue 131, 127 D.L.R. (4th) 408, [1995] R.J.Q. 2500, J.E. 95-1737

content and scope of the principles spelled out, theorizing that a law enshrining them might be challenged in a court of justice⁹.

[19] Detractors of the legislative vehicle were probably still scalded by their experience with the draft *Quebec Sovereignty Act*¹⁰ and also with Bill No. 1, entitled *An Act respecting the future of Quebec*¹¹, the latter called a “serious threat to the rights and freedoms” of Citizen Guy Bertrand; various injunctions intended to limit its effects having been issued by this Court in 1995¹².

8 See the *Journal des débats* of May 3, 2000.

9. The official opposition critic for constitutional matters, who delivered or repeated this message on several occasions, was Benoît Pelletier, the MNA for Chapleau.

10. *Loi sur la souveraineté du Québec (Quebec Sovereignty Act)*, draft bill (tabled – December 6, 1994), 1st sess., 35th Legislature (Qc).

11. *Act respecting the future of Québec*, Bill No. 1 (Filing – September 7, 1995), 1st Sess., 35th Legislature (Qc).

12. By *Marc Lesage J. [sic] of this Court, on September 8, 2015 [sic], [1995] RJQ 2500 (SC) 2516, at para. 85, Exhibit R-9. Judge Robert Pidgeon repeated this in *Bertrand v. Bégin*, [1996] RJQ 2393, page 2396 (SC).

* [Translator's note: Correcting Dallaire: The Judge and the year cited are both wrong. It was Judge Robert Lesage of Quebec Superior Court in 1995 (not Judge Marc Lesage in 2015). The Lesage judgment Dallaire is quoting is here in English: *Bertrand v. Québec (Procureur Général)*, 1995 CanLII 11036 (QC CS); other citations: 127 DLR (4th) 408 — [1995] RJQ 2500. The original French can be read online here (flip ahead two pages): *Bertrand v. Québec (Procureur général)*; 1995 CarswellQue 131, 127 D.L.R. (4th) 408, [1995] R.J.Q. 2500, J.E. 95-1737

[20] Mais les fervents d'une loi l'emportent, puisqu'ils détiennent la majorité à l'Assemblée nationale.

[21] C'est donc dans ce terreau fertile que naît, en décembre 2000, alors que le gouvernement péquiste de Lucien Bouchard est au pouvoir, la *Loi 99*, qui porte le titre de *Loi sur l'exercice des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*¹³, communément appelée «*Loi 99*»¹⁴, ou «*Loi Facal*», du nom du ministre provincial des Affaires intergouvernementales canadiennes de l'époque qui l'a proposée, et présentée devant l'Assemblée nationale¹⁵.

[22] Si elle suscite de nombreuses réactions politiques ainsi que médiatiques, les heures de gloire de cette *Loi* sont de bien courte durée, car quelques mois à peine après son entrée en vigueur, le requérant Henderson et le Parti égalité mettent à exécution la menace qui planait au-dessus d'elle depuis ses premiers balbutiements.

[23] En mai 2001, ils déposent une demande de jugement déclaratoire qui remet en cause la constitutionnalité de 6 de ses 14 articles¹⁶.

[24] Ainsi, la boutade lancée par Me Brent Tyler au ministre Facal, le 29 mars 2000, «*we'll see you in court*», aura donc été prémonitoire, et le vœu du requérant, formulé lors de ses représentations devant la Commission parlementaire, qu'une «institution sérieuse» se prononce un jour sur la légalité de la *Loi*¹⁷, est exaucé dans ce jugement.

[25] Dix-huit ans après l'adoption de la *Loi 99*, celle-ci connaît maintenant sa première sentence, après que le dossier judiciaire ait à deux reprises fait un détour obligé devant la Cour d'appel pour limiter le contenu du débat à ce qui était justiciable et que les parties intéressées se soient

[20] But the devotees of a law prevail, they being the majority in the National Assembly.

[21] Thus was born in this fertile soil in December 2000 with the PQ government of Lucien Bouchard in power, *Bill 99*, whose title is an *Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State*,¹³ commonly called “*Bill 99*,”¹⁴ or “*Facal's Law*,” after the provincial minister of Canadian intergovernmental affairs of the era who proposed it, and introduced it in the National Assembly.¹⁵

[22] Although the political and media reactions it evoked were legion, the glory days of this *Act* were quite short-lived, for scarcely a few months after its entry into force, applicant Henderson and the Equality Party put the threat into operation that had hovered over it from its earliest beginnings.

[23] In May 2001, they filed a motion for a declaratory judgment disputing the constitutionality of six of its 14 provisions.¹⁶

[24] The wisecrack by Maître Brent Tyler to Minister Facal on March 29, 2000, “*We'll see you in court*”, was therefore premonitory, and the applicant's wish, expressed in the course of his representations to the Parliamentary Committee, that ‘a serious institution’ should one day decide on the legality of the law¹⁷, is granted in the present judgment.

[25] Eighteen years after passage of *Bill 99*, it is now experiencing its first verdict, the judicial record having twice taken obligatory detours to the Court of Appeal to limit the content of the debate to what was justiciable, and the interested parties having their right recognized to submit

vues reconnaître le droit de présenter leurs observations.

[26] Tous ceux qui prédisaient un bien sombre avenir à la *Loi 99* sauront s'ils ont eu raison de s'opposer à ce que les principes qu'elle contient se retrouvent dans une loi et s'il aurait été plus judicieux de les enchâsser au creux du nid douillet d'une déclaration solennelle, ou si la voie choisie par le gouvernement de l'époque était la bonne parce qu'elle respecte le partage des compétences prévu dans la *Constitution* entre les différents paliers de gouvernement tout en ayant une portée plus officielle.

13. RLRQ c. E-20.2, ci-après «la *Loi*».

14. Ci-après «*La Loi*», selon le contexte.

15. Joseph Facal.

16. La version finale de la procédure est datée du 3 décembre 2012.

17. Pièce R-13, page 15.

500-05-065031-013 PAGE 6

[27] Les mots «peuple», «peuple fondateur», «société distincte»,¹⁸ «nation», «État national», «État du Québec», «souveraineté» et «sécession» reviennent donc soulever la passion des souverainistes et hanter les fédéralistes, mais ailleurs que dans l'enceinte politique de l'Assemblée nationale, pour se retrouver, cette fois, aux premières loges de l'enceinte judiciaire.

[28] Il est donc ici question de déterminer si la Loi 99 permet au Québec de s'autoproclamer État indépendant et de se séparer du reste du Canada sans négocier au préalable sa sortie, ce qui serait inconstitutionnel, ou si le contenu de cette Loi vise un autre but, soit faire le point sur les droits et prérogatives du peuple québécois et

their observations.

[26] All who predicted a gloomy future for *Bill 99* will know if they were right to object against the principles it contains being lodged in a law, or it might have been more judicious to enshrine them in the snug grip of a solemn declaration, or else the path chosen by the government of the day was the right one, because it respects the division of powers provided in the *Constitution* between the different levels of government, while having a more official impact.

13. CQLR c E-20.2, hereinafter “the *Law*”.

14. Hereinafter “the *Law*”, depending on the context.

15. Joseph Facal.

16. The final version of the proceeding is dated December 3, 2012.

17. Exhibit R-13, page 15.

500-05-065031-013 PAGE 6

[27] The words “people”, “founding people”, “distinct society”¹⁸, “nation”, “national State”, “Quebec State”, “sovereignty” and “secession” thus return to stir up the passions of the sovereignists and to haunt the federalists, but elsewhere than in the political precincts of the National Assembly, this time finding themselves in the front rows of the judicial arena.

[28] It is thus a question here of determining whether *Bill 99* allows Quebec to proclaim itself an independent State and to separate from the rest of Canada without first negotiating its exit, which would be unconstitutional, or whether the content of this *Act* targets another purpose: taking stock of the rights and prerogatives of the

de ses institutions, ce qui relèverait de ses pouvoirs de gestion interne et respecterait à la fois la *Constitution* et la *Charte des droits et libertés*.

[29] Ce jugement dispose ainsi de la première manche de la joute constitutionnelle amorcée par le citoyen Henderson et le Parti égalité et permet de savoir si le Québec a enrichi son corpus législatif d'un outil valable pour faire face à la Loi fédérale sur la clarté, dans l'éventualité d'un futur référendum sur l'avenir du Québec, ou si le Québec pourra se servir de cette Loi pour «écrire lui aussi son nom dans le grand livre de l'histoire des peuples»¹⁹, donc si elle lui permet de déclarer unilatéralement son indépendance, sans autre formalité, de sorte que l'Assemblée nationale aurait commis «une erreur historique grave» en livrant les droits politiques du peuple québécois «en pâture» à ceux qui annonçaient déjà la contestation dont nous disposons.

[30] Le vœu du citoyen Henderson sera certes exaucé, mais malheureusement pour lui, probablement pas dans le sens qu'il souhaitait.

[31] En effet, après avoir fait l'étude du texte de la *Loi 99*, du contexte dans lequel elle a été adoptée, et ce, à la lumière des lois constitutionnelles pertinentes et des principes d'interprétation applicables, le Tribunal arrive à la conclusion que tous les articles de la *Loi 99* passent le test du contrôle judiciaire et qu'elle respecte à la fois la *Constitution* et la *Charte canadienne*.

[32] Espérons que malgré cette conclusion, le citoyen Henderson saura trouver un certain réconfort en ce qui a trait à la suite des choses dans les pages qui suivent, dans l'éventualité où l'option souverainiste recueille la faveur populaire lors d'un futur référendum sur l'avenir du Québec.

Québec people and its institutions, which would fall within their powers of internal management and respect both the *Constitution* and the *Charter of Rights and Freedoms*.

[29] Consequently, the present judgment terminates round one of the constitutional combat initiated by Citizen Henderson and the Equality Party, and lets it be known whether Quebec has enriched its body of legislation with a valid tool for dealing with the federal law on clarity in a possible referendum on the future of Quebec or whether Quebec can use this law to “also write its name in the great book of the history of peoples”¹⁹, and thus permit it to unilaterally declare its independence, with no further formality, so that the National Assembly would have committed “a grave historical error” by yielding up the political rights of the Quebec people “as forage” to those who had already announced the challenge we are here disposing of²⁰.

[30] Citizen Henderson's wish will certainly come true, but unfortunately for him, likely not in the way he hoped.

[31] Indeed, having studied the text of *Bill 99* and the context in which it was adopted in light of the relevant constitutional laws and principles of interpretation, the Court concludes that all sections of *Bill 99* pass the test of judicial review and respect both the *Constitution* and the *Canadian Charter*

[32] We hope that in spite of this conclusion, Citizen Henderson will be able to find some comfort with regard to the sequel, in the pages below, should the sovereignist option find public favor in a referendum to come on the future of Quebec.

18. Déjà reconnue dans *l'Acte de Québec de 1774*, 14 Geo. III, c. 83 (R.U.), texte reproduit dans L.R.C. 1985, app. II, n° 2. Voir aussi le *Journal des débats* du 7 décembre 2000, page 8576, où il est fait référence à une résolution du gouvernement fédéral à ce sujet.

19. Comme il est écrit dans l'un des programmes du Parti québécois, pièce R-15, page 86.

20. Comme l'a affirmé la députée Line Beauchamp, du comté de Sauvé; voir *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6183.

500-05-065031-013 PAGE 7

2. LA MISE EN CONTEXTE

2.1 CE QUI A DONNÉ NAISSANCE À LA LOI 99

[33] D'habitude, les jugements comportent un chapitre dans lequel les faits litigieux survenus entre les parties sont présentés, afin de comprendre la toile de fond à partir de laquelle se posent ensuite les questions. Vient ensuite l'exposé de la position des parties, tout cela permettant d'entrer dans l'analyse, pour ensuite trancher le débat.

[34] Comme ce dossier est de nature constitutionnelle et que le seul fait à l'origine du litige est celui d'avoir adopté une loi comportant certains articles dont la constitutionnalité est contestée, la section sur l'aperçu aurait normalement suffi pour camper le débat.

[35] Toutefois, les tribunaux supérieurs ont élaboré diverses méthodes pour encadrer la manière d'interpréter un texte de loi de la nature de la *Loi 99*, et ils nous enseignent que les faits historiques, politiques et parfois même juridiques ayant entouré ou mené à l'adoption d'une telle loi doivent être étudiés à plus large échelle, afin de déterminer ce que l'autorité législative cherchait à accomplir par le biais de la loi contestée.

18. Already recognized in the *Quebec Act, 1774*, 14 Geo. III, c. 83 (UK), text reproduced in RSC 1985, app. II, No. 2. See also the *Journal des débats*, December 7, 2000, page 8576, where reference is made to a resolution of the federal government on this subject.

19. As written in one of the programs of the Parti Québécois, exhibit R-15, page 86.

20. As stated by MNA Beauchamp, from Sauvé County; see the *Journal des débats* of May 25, 2000, page 6183.

500-05-065031-013 PAGE 7

2. CONTEXTUALIZATION

2.1 WHAT GAVE RISE TO BILL 99

[33] Customarily, judgments include a section in which the facts in litigation between the parties are presented in order to understand the backdrop from which the questions arise. Then comes the exposé of the parties' positions, all of which allows us to enter onto the analysis, and settle the debate.

[34] As this file is constitutional in nature and the only fact at the origin of the litigation is that a law was adopted containing certain provisions whose constitutionality is in dispute, the section on the overview would normally have sufficed to set the scene for debate.

[35] However, the superior courts have developed a variety of approaches to give a framework to the manner of interpreting a statute of the nature of *Bill 99*, and they teach us that historical, political and sometimes even legal facts surrounding or leading to the adoption of such a law must be examined on a broader scale to determine what the legislative authority sought to achieve through the challenged law.

[36] Nous avons donc choisi de mettre en lumière les circonstances qui ont donné naissance au projet de *Loi 99* dès à présent, afin d'identifier le plus tôt possible le «mal» que le législateur souhaitait enrayer et les objectifs qu'il cherchait à accomplir en adoptant cette *Loi*.

[36] We have therefore chosen to highlight the circumstances, up to the present, that gave rise to *Bill 99*, so as to identify as quickly as possible the “evil” that the legislator wished to remedy and the objectives it sought to achieve in adopting this *Law*.

[37] De plus, comme le dossier judiciaire a débuté en 2001 et qu'il est facile de s'y perdre dans ses nombreux rebondissements, il faut revenir sur les étapes les plus pertinentes afin de comprendre le rôle joué par les parties et l'évolution de leur position respective.

[37] Moreover, as the court file began in 2001, and it is easy to get lost in its many twists and turns, we must retrace the most relevant steps in order to understand the roles played by the parties and the evolution of their respective positions.

[38] Voilà donc le double objet de ce chapitre.

[38] Thus the twin object of this section.

[39] La preuve permet de faire un bref survol des démarches effectuées par le Parti québécois en lien avec l'avenir du Québec dans la fédération canadienne, entre 1980 et 1995.

[39] The evidence permits a brief overview of the efforts of the Parti Québécois between 1980 and 1995 in relation to Quebec's future in the Canadian federation.

[40] Dans cette preuve, la loi intitulée *Loi sur l'avenir du Québec*, présentée du temps du premier ministre Parizeau dans le cadre du processus d'accès à la souveraineté, en décembre 1994, retient notre attention, puisqu'elle n'est pas étrangère à certaines réactions des différentes parties en cause, selon nous.

[40] In this evidence, the law entitled *An Act Respecting the Future of Québec*, introduced in Prime Minister Parizeau's time in the context of the process of accession to sovereignty in December 1994, retains our attention, its being not unrelated, in our view, to certain reactions of the various parties involved.

[41] En effet, à l'époque où il est présenté, ce projet de loi est perçu par plusieurs comme contenant des articles très forts²¹. Il est finalement soumis à la Cour supérieure, qui juge alors qu'il constitue une «menace grave aux droits et libertés» du citoyen Guy Bertrand, en septembre 2015 [sic]²². Cela se passe tout juste un mois avant le référendum d'octobre 1995.

[41] Indeed, at the time of its introduction, this bill was perceived by some as containing quite strong provisions.²¹ It was finally submitted to Superior Court, which considered it a “serious threat to the rights and freedoms” of Citizen Guy Bertrand, in September 2015 [sic]²². This happened just a month before the October 1995 referendum.

[42] Bien que ce projet de loi soit finalement «mort au feuilleton»²³, il n'est pas encore tombé dans l'oubli et laissera même des séquelles jusqu'à l'époque où la trame factuelle pertinente à notre dossier débute.

[42] Although it finally “died on the order paper,”²³ this bill has not yet fallen into oblivion and even leaves aftereffects up to the day when the factual framework begins that is relevant to our file.

[43] Mais sur le coup, il provoque de l'inquiétude non seulement chez nous, mais aussi au fédéral.

[43] However, at the time, it caused concern not only here (in Quebec), but also at the federal level.

[44] Malgré qu'il se soit fait malmener et qu'il n'ait jamais été adopté, à l'automne 1995, ce projet de loi est encore relativement chaud. Cela n'empêche toutefois pas l'Assemblée nationale de maintenir le cap ni de sonder la population québécoise, le 30 octobre, dans le cadre d'un référendum tenu en vertu de la *Loi sur la consultation populaire*²⁴, afin de connaître les intentions de la population québécoise sur l'avenir du Québec, sujet passionnant, pour certains, mais plutôt angoissant, pour d'autres.

[44] Although it was manhandled and never adopted, this bill still was relatively hot in the fall of 1995. That, however, did not prevent the National Assembly from staying the course or sounding out the Quebec population on October 30th in the framework of a referendum held under the *Referendum Act*²⁴, so as to know the intentions of the Quebec population on the future of Quebec, an impassioned subject for some, but rather harrowing for others.

[45] Soulignons au passage que malgré les effets du jugement condamnant la *Loi sur l'avenir du Québec* à la peine capitale, le gouvernement fédéral n'intervient pas pour empêcher la tenue du référendum de 1995, au motif, par exemple, que la question ne serait pas à son goût ou parce qu'il s'inquiète du nombre de votes requis pour que l'une ou l'autre des options l'emporte. Il ne tente pas davantage de légiférer sur le contenu des questions qui devraient être soumises lors de ce référendum ni pour gérer le décompte des votes ou interpréter le caractère significatif du résultat.

[45] We underline in passing that despite the effects of the judgment condemning *An Act respecting the future of Quebec* to the death penalty, the Federal government did not intervene to prevent the conduct of the 1995 referendum on the ground, for example, that it disliked the question, or it was worried about the number of votes required for one or the option to prevail. Nor did it try to legislate the content of the questions to be submitted in the referendum, nor supervise the vote count nor interpret the meaning of the result.

21. Aux articles 1 et 2, on lisait que l'Assemblée nationale était autorisée à prononcer la souveraineté du Québec, que cette proclamation devait être précédée d'une offre de partenariat économique et politique avec le Canada, qu'à la date fixée par la proclamation, la déclaration de souveraineté prenait effet et le Québec devenait souverain, acquérant alors le pouvoir exclusif d'adopter toutes ses lois, de prélever tous ses impôts et de conclure tous ses traités. Ces éléments ont contribué à la conclusion du juge Lesage que le projet de Loi comportait une menace pour les droits du citoyen Guy Bertrand. Voir aussi le jugement rendu par le juge Jacques Blanchard de notre Cour, [1998] R.J.Q. 1203, à la page 1217.

21. At sections 1 and 2, we read that the National Assembly was authorized to declare the sovereignty of Quebec, that this proclamation should be preceded by an offer of economic and political partnership with Canada, that at the date fixed by proclamation, the declaration of sovereignty was to take effect and Quebec to become sovereign, thus acquiring the exclusive power to adopt all its laws, to collect all its taxes and to conclude all its treaties. These elements contributed to Justice Lesage's conclusion that the Bill posed a threat to the rights of Citizen Guy Bertrand. See also the judgment of Jacques Blanchard J. of this Court, [1998] R.J.Q. 1203, at page 1217.

22. [1995] R.J.Q. 2500 (C.S.) 2516, par. 85, pièce R-9.

22. [1995] R.J.Q. 2500 (CS) 2516, para. 85, Exhibit R-9.

23. Expression utilisée par les juges Robert Pidgeon et Jacques Blanchard, dans deux décisions rendues par la Cour supérieure dans des dossiers impliquant Guy Bertrand, en lien avec ce projet de loi, ou y faisant référence, [1996] R.J.Q. 2393 et [1998] R.J.Q. 1203, de même qu'utilisée par le juge Michel Côté, j.c.s., dans le présent dossier, 2002 Canlii 527 OCCS, laquelle a été renversée par la Cour d'appel, qui a également repris cette expression, dans Henderson c. Québec (Procureur général), 2007 QCCA 1138, par. 53.

24. RLRQ., c. C-64.1.

500-05-065031-013 PAGE 9

[46] Ce processus référendaire de 1995 se fait donc sous l'entier contrôle des institutions québécoises, dans le respect de la démocratie, et guidé par les prescriptions de la *Loi sur la consultation populaire*²⁵.

[47] Le résultat de ce référendum, soit 49.42 % de la population qui souhaite que le Québec se sépare du Canada, en surprend plus d'un et cela change quelque chose à la donne; une vague d'inquiétude sans précédent se propage instantanément jusqu'à Ottawa, à la vitesse d'un éclair, et laisse aussi des traces dans les autres provinces.

[48] Nous sommes d'avis que cette onde de choc donne ensuite lieu à des démarches qui sont loin d'être étrangères à la décision que prendra l'Assemblée nationale d'adopter la *Loi 99*, quelques années plus tard.

[49] La première démarche qui trahit cet effet est l'adoption par le gouvernement fédéral, le 30 septembre 1996, d'un décret lui permettant d'initier une demande de *Renvoi* à la Cour suprême ayant comme thème la sécession du Québec.

[50] Pour comprendre en quoi cette demande de *Renvoi* joue un rôle essentiel dans l'adoption de la future *Loi 99*, voici les trois questions

23. Expression used by Judges Robert Pidgeon and Jacques Blanchard in two decisions of the Superior Court in files involving Guy Bertrand, in relation to or referring to this bill, [1996] RJQ 2393 and [1998] RJQ 1203, as used by Justice Michel Côté, JCS, in this case, 2002 Canlii 527 OCCS which was overturned by the Court of Appeal, which also used this expression, in *Henderson v. Quebec (Attorney General)*, 2007 QCCA 1138 (CanLII), at para. 53.

24. CQLR c. C-64.1.

500-05-065031-013 PAGE 9

[46] This referendum process of 1995 thus took place under the full control of Quebec institutions, with respect for democracy, and guided by the provisions of the *Referendum Act*²⁵.

[47] The result of this referendum, meaning that 49.42% of the Quebec population wished to separate from Canada, surprised more than one, and that changed something in the cards that had been dealt; an unprecedented wave of anxiety instantly spread at lightning speed as far as Ottawa, also leaving traces in the other provinces.

[48] In our opinion, this shock wave then gave rise to steps that are far from unconnected to the decision of the National Assembly to adopt *Bill 99* a few years later.

[49] The first step exposing this effect was the adoption by the federal government, on September 30, 1996, of an Order in Council directing a *Reference* to the Supreme Court (of Canada) with Quebec secession as its theme.

[50] To understand why this Order for a *Reference* plays a vital role in the adoption of the future *Bill 99*, here are the three questions

soumises par le gouvernement fédéral au plus haut tribunal du pays :

1. L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec peut-il, en vertu de la Constitution du Canada, procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

2. L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec possède-t-il, en vertu du droit international, le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada ? À cet égard, existe-t-il un droit à l'autodétermination qui procurerait à l'Assemblée nationale la législature, ou le gouvernement du Québec le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada ?

3. Lequel du droit interne ou du droit international aurait préséance au Canada dans l'éventualité d'un conflit entre eux quant au droit de l'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada ?

[51] Deux ans plus tard, le 30 août 1998, la Cour suprême répond à ces questions dans un *Avis consultatif* très élaboré dont chaque mot sera par la suite minutieusement étudié pour bien en saisir la portée, le sujet étant d'intérêt public et le contenu étant susceptible d'avoir un impact sur les droits et obligations des uns et des autres lors d'un futur référendum sur la détermination de l'avenir du Québec ou même de celui d'une autre province canadienne.

* Note du traducteur : La version anglaise officielle du rapport Lexum a été utilisé ici pour les «trois questions»:
[Reference re Secession of Quebec, \[1998\] 2 S.C.R.](#)

submitted by the federal government to the highest court in the country:

1. Under the Constitution of Canada, can the National Assembly, legislature or government of Quebec effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?

2. Does international law give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally? In this regard, is there a right to self-determination under international law that would give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?

3. In the event of a conflict between domestic and international law on the right of the National Assembly, legislature or government of Quebec to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally, which would take precedence in Canada?

[51] Two years later, on August 30, 1998, the Supreme Court answered these questions in a quite elaborate *Advisory Opinion*, each word of which would be meticulously studied to grasp its meaning, the subject being of public interest and the content likely to have an impact on the rights and obligations of everyone in an upcoming referendum to determine the future of Quebec or even that of any other Canadian province.

* Translator's note: the official English version of the "three questions" found in the Lexum report has been used above:
[Reference re Secession of Quebec, \[1998\] 2 S.C.R.](#)

500-05-065031-013 PAGE 10

500-05-065031-013 PAGE 10

[52] C'est au tour de cet *Avis consultatif* de soulever les passions et de faire couler beaucoup d'encre.

[52] It was the turn of this *Advisory Opinion* to stir passions and to cause much ink to be spilled.

[53] Sur certains points, le contenu de l'*Avis consultatif* explique la deuxième étape que le gouvernement fédéral entame en lien avec la tenue d'un futur référendum au Québec.

[53] On some points, the content of the *Advisory Opinion* explains the second step the federal government took in connection with the conduct of a future referendum in Quebec.

[54] Tout d'abord, la Cour réitère que rien, dans la *Constitution*, ne l'empêche d'agir à titre consultatif comme le fédéral lui demande de faire.

[54] First of all, the Court reiterated that nothing in the *Constitution* precluded it from acting in an advisory capacity, as the federal government asked it to do.

[55] Considérant que les questions soumises n'ont pas qu'une vocation purement politique et qu'elles ont une importance fondamentale pour le public, la Cour suprême confirme leur caractère justiciable, ce qui signifie qu'un tribunal peut s'y pencher et elle accepte de donner son avis sur les trois, étant consciente que ses réponses n'usurperont pas le pouvoir démocratique de décision que la population du Québec détient et qu'elle pourrait être appelée à exercer en regard du droit à la sécession, sur lequel elle fait certains énoncés.

[55] Considering that the questions submitted were not purely political in nature and are fundamentally important to the public, the Supreme Court confirmed their justiciability, meaning that a Court may consider them, and it agreed to give its opinion on all three, aware that its answers would not usurp the democratic decision-making power that the Quebec population possesses and that it might be called upon to exercise with regard to the right to secession, concerning which it made some pronouncements.

[56] Afin de rassurer les citoyens que son intervention se limite à circonscrire le cadre juridique dans lequel une décision démocratique de se séparer du reste du Canada devrait être prise par le Québec, la Cour confirme, en lien avec ce sujet, qu'il existe une distinction fondamentale en [sic] la fonction judiciaire et la fonction politique.

[56] In order to reassure the citizens that its intervention was limited to circumscribing the legal framework in which a democratic decision to separate from the rest of Canada should be taken by Quebec, the Court confirmed, in that connection, that there is a fundamental distinction between the judicial function and the political function.

[57] C'est dans ce contexte qu'elle réitère, deux fois plutôt qu'une, qu'il reviendra aux acteurs politiques, suivant les circonstances dans lesquelles un futur référendum pourrait être tenu lors de la première étape du processus, de

[57] In this context, it repeats not once but twice, that it is up to the political actors, depending on the circumstances in which a future referendum might be held in the first stage of the process, to determine what constitutes "a clear majority in

déterminer en quoi consiste «une majorité claire en réponse à une question claire», et aussi de déterminer le contenu des négociations et du processus de mise en œuvre du désir de faire sécession, dans une deuxième étape.

[58] Elle précise que les questions discutées lors de telles négociations sont de nature politique et ajoute que les tribunaux ne devraient pas en surveiller les tenants et aboutissants.

[59] Sur la première question, la Cour suprême conclut que dans le cadre constitutionnel existant, la sécession d'une province ne peut être réalisée sans négociations avec les autres membres de la *Confédération*.

[60] Elle confirme que tout participant à la *Confédération* a le droit de prendre l'initiative de modifications de l'ordre constitutionnel existant.

[61] Elle affirme aussi qu'un vote aboutissant à une majorité claire en faveur de la sécession au Québec, en réponse à une question claire, conférerait une légitimité démocratique au projet de sécession et que tous les autres participants à la *Confédération* auraient alors l'obligation de reconnaître ce fait.

[62] Par contre, elle insiste qu'à la deuxième étape de la démarche, le Québec ne pourra être le seul à dicter la suite des choses.

500-05-065031-013

PAGE 11

[63] Pour elle, le vote démocratique qui intervient à la première étape du processus de sécession, aussi fort soit-il, n'a aucun effet juridique. Ce vote ne pourra donc justifier le Québec de mettre de côté les principes du fédéralisme et de la primauté du droit, de même que les droits de la personne et ceux des minorités dans les autres provinces ou dans l'ensemble du Canada afin de faire sécession unilatéralement, puisque les droits démocratiques

response to a clear question," and also to determine the content of the negotiations and the process for implementing the desire to secede, in a second step.

[58] It stipulates that the questions discussed in the course of these negotiations are political in nature and it adds that the courts should not superintend the ins and outs.

[59] On the first question, the Supreme Court found that within the existing constitutional framework, the secession of a province could not be achieved without negotiations with the other members of the *Confederation*.

[60] It confirmed that any participant in *Confederation* has the right to take the initiative to amend the existing constitutional order.

[61] It also affirmed that a vote leading to a clear majority in favor of secession in Quebec, in answer to a clear question, would confer democratic legitimacy on the secession project and that all the other participants in *Confederation* would then be required to recognize this fact.

[62] On the other hand, it emphasized that at the second stage of the process, Quebec will not be alone in dictating what comes next.

500-05-065031-013

PAGE 11

[63] For [the Court], the democratic vote which intervenes at the first step of the secession process, no matter how strong, has no legal effect. This vote cannot justify Quebec's setting aside the principles of federalism and the Rule of Law, as well as human rights and the rights of minorities in other provinces or in Canada as a whole in order to secede unilaterally, since the democratic rights it possesses have as corollary constitutional obligations that it must respect.

qu'il possède ont pour corollaire des obligations constitutionnelles qu'il doit respecter.

[64] La Cour ajoute toutefois que face au résultat d'un tel vote, l'ordre constitutionnel ne pourra demeurer indifférent :

87. La Constitution elle-même ne traite pas d'un recours au référendum, et les résultats d'un référendum n'ont aucun rôle direct ni effet juridique dans notre régime constitutionnel, mais un référendum peut certainement fournir un moyen démocratique de connaître l'opinion de l'électorat sur des questions politiques importantes dans un cas précis. Le principe démocratique défini plus haut exigerait d'accorder un poids considérable à l'expression claire par la population du Québec de sa volonté de faire sécession du Canada même si un référendum, de lui-même et sans plus, n'aurait aucun effet juridique direct et ne pourrait à lui seul réaliser une sécession unilatérale. Nos institutions politiques sont basées sur le principe démocratique et, par conséquent, l'expression de la volonté démocratique de la population d'une province aurait du poids, en ce sens qu'elle conférerait légitimité aux efforts que ferait le gouvernement du Québec pour engager un processus de modification de la Constitution en vue de faire sécession par des voies constitutionnelles. Dans ce contexte, nous parlons de majorité «claire» au sens qualitatif. Pour être considérés comme l'expression de la volonté démocratique, les résultats d'un référendum doivent être dénués de toute ambiguïté en ce qui concerne tant la question posée que l'appui reçu.

[...]

151. Le Québec ne pourrait, malgré un résultat référendaire clair, invoquer un droit à l'autodétermination **pour dicter aux autres parties à la fédération les conditions d'un projet de sécession.** Le vote démocratique, quelle que soit l'ampleur de la majorité,

[64] The Court adds, however, that faced with the outcome of such a vote, the constitutional order could not remain indifferent:

87. The Constitution itself does not deal with a referendum, and the results of a referendum have no direct role or legal effect in our constitutional system, but a referendum can certainly provide a democratic opinion of the electorate on important political issues in a particular case. The democratic principle defined above would require giving considerable weight to the clear expression by the people of Quebec of their desire to secede from Canada even if a referendum, of itself and without more, would have no legal effect. direct and could not alone achieve a unilateral secession. Our political institutions are based on the democratic principle and, therefore, the expression of the democratic will of the population of a province would have weight, in the sense that it would confer legitimacy on the efforts of the Quebec government to engage a process of constitutional amendment to secede through constitutional channels. In this context, we speak of a "clear" majority in the qualitative sense. To be considered as an expression of democratic will, the results of a referendum must be unambiguous with regard to both the question posed and the support received.

[...]

151. Quebec could not, despite a clear referendum result, purport to invoke a right of self-determination **to dictate the terms of a proposed secession to the other parties** to the federation. The democratic vote, **by however strong a majority**, would have no legal effect

n'aurait en soi aucun effet juridique et ne pourrait écarter les principes du fédéralisme et de la primauté du droit, les droits de la personne et des minorités, non plus que le fonctionnement de la démocratie dans les autres provinces ou dans l'ensemble du Canada. Les droits démocratiques fondés sur la Constitution ne peuvent être dissociés des obligations constitutionnelles. La proposition inverse n'est pas acceptable non plus. L'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait pas demeurer indifférent devant l'expression claire, par une majorité claire de Québécois, de leur volonté de ne plus faire partie du Canada. Les autres provinces et le gouvernement fédéral n'auraient aucune raison valable de nier au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecterait les droits des autres. **Les négociations qui suivraient un tel vote porteraient sur l'acte potentiel de sécession et sur**

on its own and could not push aside the principles of federalism and the rule of law, the rights of individuals and minorities, or the operation of democracy in the other provinces or in Canada as a whole. Democratic rights under the Constitution cannot be divorced from constitutional obligations. Nor, however, can the reverse proposition be accepted. The continued existence and operation of the Canadian constitutional order could not be indifferent to a clear expression of a clear majority of Quebecers that they no longer wish to remain in Canada. The other provinces and the federal government would have no basis to deny the right of the government of Quebec to pursue secession, should a clear majority of the people of Quebec choose that goal, so long as in doing so, Quebec respects the rights of others. **The negotiations that followed such a vote would address the potential act of secession as well as**

500-05-065031-013

PAGE 12

ses conditions éventuelles si elle devait effectivement être réalisée. Il n'y aurait aucune conclusion prédéterminée en droit sur quelque aspect que ce soit. Les négociations devraient traiter des intérêts des autres provinces, du gouvernement fédéral, du Québec et, en fait, des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec, et plus particulièrement des droits des minorités. Il va sans dire que de telles négociations ne seraient pas aisées.

152. Le processus de négociation exigerait la conciliation de divers droits et obligations par voie de négociation entre deux majorités légitimes, soit la majorité de la population du Québec et celle de l'ensemble du Canada. Une majorité politique, à l'un ou l'autre niveau, qui n'agirait pas en accord avec les principes sous-

500-05-065031-013

PAGE 12

its possible terms should in fact secession proceed. There would be no conclusions predetermined by law on any issue. Negotiations would need to address the interests of the other provinces, the federal government, Quebec and indeed the rights of all Canadians both within and outside Quebec, and specifically the rights of minorities. No one suggests that it would be an easy set of negotiations.

152. The negotiation process would require the reconciliation of various rights and obligations by negotiation between two legitimate majorities, namely, the majority of the population of Quebec, and that of Canada as a whole. A political majority at either level that does not act in accordance with the underlying

jacents de la Constitution que nous avons mentionnés mettrait en péril la légitimité de l'exercice de ses droits et ultimement l'acceptation du résultat par la communauté internationale.

constitutional principles we have mentioned puts at risk the legitimacy of its exercise of its rights, and the ultimate acceptance of the result by the international community.

[65] Sur la question 2, la Cour est d'avis que même si la majeure partie de la population du Québec partage un bon nombre de traits qui caractérisent un peuple, il n'est pas nécessaire de confirmer ou d'infirmer ce fait juridique, puisqu'en droit international, le Québec ne constitue pas un peuple «colonisé ou opprimé» et que les Québécois ne se voient pas refuser un réel accès au gouvernement pour assurer leur développement politique, économique, culturel et social. C'est ce qui lui fait conclure qu'en droit international, l'Assemblée nationale, la législature et le gouvernement du Québec ne possèdent pas le droit de procéder *unilatéralement* à la sécession du Québec du Canada, au sens où elle décrit le mot unilatéral.

[65] On question 2, the Court was of the view that even though the major part of Quebec's population shares many traits that characterize a people, it was not necessary to confirm or refute this legal fact, since at international law, Quebec does not constitute a "colonized or oppressed" people and Quebecers are not denied real access to government to assure their political, economic, cultural and social development. This led it to conclude that at international law, the National Assembly, legislature and government of Quebec has no right to proceed *unilaterally* to the secession of Quebec from Canada, in the sense in which it describes the word unilateral.

[66] Malgré ces énoncés, elle reconnaît qu'il est toujours possible qu'une déclaration de sécession inconstitutionnelle (sans négociations préalables) intervienne et ajoute qu'une telle déclaration conduirait à la sécession, dans les faits. Mais elle considère que le succès d'une telle sécession dépendrait de sa reconnaissance par la communauté internationale, qui étudierait le comportement de toutes les parties en cause, avant de reconnaître une telle sécession.

[66] Despite these pronouncements, it recognized that an unconstitutional declaration of secession (without prior negotiations) was always possible, adding that such a declaration would indeed lead to secession. But it viewed the success of that kind of secession as dependent on its recognition by the international community, which would study the comportment of all the parties involved before recognizing it.

[67] Quant à la question 3, la Cour conclut qu'il n'existe aucun conflit entre le droit interne (canadien) et le droit international pour répondre aux questions posées, ce qui clôt le débat.

[67] As to question 3, the Court concluded that there was no conflict between domestic (Canadian) law and international law, thus answering all the questions posed, which ended the debate.

[68] Le message de la Cour suprême est donc clair : le Québec détient une souveraineté interne qui lui permet de poser certains gestes politiques consultatifs en vue de mener à terme un projet sécessionniste, mais le simple fait que la population vote en faveur d'un tel projet ne suffit

[68] The message of the Supreme Court is therefore clear: Quebec has an internal sovereignty that allows it to make certain consultative political gestures in order to carry out a secessionist project, but the simple fact that the population voted in favor of such a project

pas pour lui reconnaître *illico* le statut d'État indépendant. Pour donner suite à ce vote, le Québec doit ensuite négocier de bonne foi avec les autres membres de la fédération, ces derniers ayant évidemment la même obligation que le Québec à ce chapitre, soit de négocier, eux aussi. La Cour se dit consciente que ces négociations ne seront pas nécessairement faciles.

would not be enough to grant it, off-the-cuff, the status of an independent State. To give effect to this vote, Quebec must negotiate in good faith with the other members of the federation, these latter obviously having the same obligation as Quebec at this stage, to negotiate, too. The Court is aware that these negotiations will not necessarily be easy.

[69] Tous les acteurs politiques et les constitutionnalistes mettent ensuite les énergies nécessaires pour apporter leur propre interprétation de la recette qui se

[69] All the political actors and the constitutionalists then employed the necessary energies to contribute their own interpretation of the recipe that

500-05-065031-013 PAGE 13

500-05-065031-013 PAGE 13

dégage de cet *Avis consultatif*, dans l'hypothèse d'un nouveau processus sécessionniste.

emerges from this *Advisory Opinion*, on the assumption of a new secessionist process.

[70] Même si nous n'avons pas eu le bénéfice de consulter de preuve sur la réaction du gouvernement fédéral à cet *Avis*, celle de Lucien Bouchard est significative sur l'effet que *l'Avis consultatif* a pu avoir sur le fédéral. Ce dernier déclare que *l'Avis* a créé «une véritable commotion à Ottawa», parce que la Cour suprême a affirmé «clairement et expressément la légitimité du projet souverainiste québécois» et qu'elle «n'a d'aucune façon remis en cause le droit de l'Assemblée nationale de décider seule de la question et du seuil de la majorité» lors d'un référendum sur l'avenir du Québec tenu en vertu de la *Loi sur la consultation populaire*²⁶.

[70] Even if we have not yet had the benefit of consulting the evidence on the reaction of the federal government to this *Advisory*, that of Lucien Bouchard is revealing as to the effect the *Advisory Opinion* might have had on the federal government. He declared that the *Advisory* created “a real commotion in Ottawa,” because the Supreme Court affirmed “clearly and expressly the legitimacy of the Quebec sovereignist project” and “in no way put in doubt the right of the National Assembly to decide by itself on the question and the majority threshold” in a referendum on the future of Quebec conducted under the *Referendum Act*.²⁶

[71] Que l'on soit ou non d'accord avec son interprétation importe peu ; ce qui est pertinent est la réaction que les propos de la Cour suprême ont pu raisonnablement provoquer au sein du gouvernement fédéral.

[71] Whether we agree or not with his interpretation is beside the point; what is relevant is the reaction that the words of the Supreme Court might reasonably have provoked within the federal government.

[72] Nous sommes d'opinion que *l'Avis consultatif* de 1998 a eu un effet de levier qui a inspiré le fédéral dans la préparation du projet de loi dont le titre choisi est des plus évocateurs : *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession*

[72] In our view, the 1998 *Advisory Opinion* had the effect of a ratchet, inspiring the federal government to prepare a bill, the chosen title of which is most evocative: *An Act to Give Effect to the Requirement for Clarity as Set out in the Opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession*

du Québec (Loi C-20), qu'il a présenté dès décembre 1999, à la Chambre des communes²⁷.

Reference (Bill C-20), introduced in the House of Commons in December 1999.²⁷.

[73] Cette dernière, ainsi que le Sénat, ont alors fait du pouce sur les pouvoirs que la Cour suprême venait tout juste de reconnaître aux acteurs politiques, en lien avec la clarté référendaire dans un contexte de sécession, se sentant alors clairement interpellés par les propos de la Cour.

[73] The latter, as well as the Senate, then turned a blind eye to the powers the Supreme Court had just recognized to the political actors in connection with referendum clarity in a context of secession, thus clearly feeling challenged by the Court's words.

[74] C'est de cette prérogative conférée au pouvoir politique que résulte la sanction de la *Loi C-20*, le 29 juin 2000, alors que se joue en parallèle, à l'Assemblée nationale, le sort d'une autre loi qui n'est qu'à l'étape de l'étude, mais dont le but sera de donner la réplique à C-20, la *Loi 99*, dont le titre, tout aussi évocateur, sera *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*.

[74] From this prerogative conferred on the political power ensued the sanctioning of *Bill C-20* on June 29, 2000, while in tandem in the National Assembly, the fate of another law, which is only at the study stage, but whose aim is to give a counter-attack to bill C-20, *Bill 99*, is being played out, and whose just as evocative title will be an: *Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State*.

[75] Revenons à la *Loi C-20*.

[75] Returning to *Bill C-20*.

[76] Avec son titre, à ce moment précis de l'histoire, et lorsque l'on sait que le gouvernement fédéral possède déjà sa propre loi portant sur les consultations populaires²⁸, la matière sur laquelle le législateur fédéral légifère dans la *Loi C-20* trahit ses angoisses advenant que la population du Québec donne mandat à ses élus de

[76] With its title, at this precise moment in history, and when we know that the federal government already has its own referendum law²⁸, the subject matter on which the federal legislator is legislating in *Bill C-20* betrays its anxieties in the event the Quebec people give their elected representatives the

26. *Journal des débats* du 7 décembre 2000, page 8576.

26. *Journal des débats* of December 7, 2000, page 8576.

27. CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 2^e sess., 36^e légis., 13 décembre 1999, «Affaires courantes. Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec», p. 2765 (L'hon. Stéphane Dion).

27. CANADA, *House of Commons Debates*, 2nd Sess., 36th Parliament, December 13, 1999, "Routine Proceedings. An Act to Give Effect to the Requirement for Clarity as Set out in the Opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference", p. 2765 (The Hon. Stéphane Dion)

28. *Loi référendaire*, L.C. 1992, c. 30.

28. *Referendum Act*, SC 1992, c. 30.

mettre en œuvre une nouvelle tentative de sécession à l'issue d'un futur référendum tenu par le gouvernement provincial.

[77] Sans faire l'analyse détaillée de la *Loi C-20*, puisque ce n'est pas là notre mission, il faut tout de même identifier certains de ses éléments, puisqu'ils provoqueront des réactions qui ne sont pas étrangères à l'adoption de la *Loi 99* et surtout au contenu de celle-ci.

[78] D'entrée de jeu, le préambule de la *Loi C-20* reconnaît que le gouvernement d'une province a le droit de consulter sa population par référendum, sur divers sujets, et qu'il peut décider du texte de la question référendaire.²⁹

[79] Toutefois, la *Loi C-20* semble introduire un nouveau concept en édictant qu'il faut «davantage que la simple règle de la majorité» pour faire naître l'obligation de négocier dont fait état la Cour suprême dans son *Avis*. Voilà un premier élément qui interpelle.

[80] Mais c'est surtout sur l'adjectif «clair», que la Cour suprême utilise dans son *Avis consultatif*, que le législateur fédéral intervient pour légiférer, afin de préciser ce que cela signifie pour lui, de manière plus concrète³⁰.

[81] En effet, dans les dispositions formelles de la *Loi C-20*, le gouvernement fédéral prend la balle au bond et légifère sur ce que seront une question et une majorité suffisamment claires pour accepter de s'engager dans des négociations visant la mise en œuvre du désir d'une province de faire sécession.

[82] Il se ménage même un droit de regard pour décider, *a posteriori*, whether the question asked had been clear enough, whether proposals offered to the citizens were suitable, and whether the vote result was enough to warrant its taking

mandate to put a new attempt at secession into operation at the outcome of a future referendum by the provincial government.

[77] Without making a detailed analysis of *Bill C-20*, since this is not our mission, we must all the same identify some of its elements, as these will provoke reactions that are not unconnected with the adoption of *Bill 99*, and, above all, with its content.

[78] To begin, the preamble of *Bill C-20* recognizes that the government of a province has the right to consult its population by referendum, on various subjects, and may decide upon the text of the referendum question.²⁹

[79] However, *Bill C-20* seems to introduce a new concept by enacting that “more than just the simple majority rule” is required to bring about the duty to negotiate explained by the Supreme Court in its *Advisory*. This first element invites contention.

[80] But, above all, it is about the adjective “clear,” used by the Supreme Court in its *Advisory Opinion*, that the federal legislator intervened to legislate in order to more concretely specify what this means to it.³⁰

[81] Indeed, in the formal provisions of *Bill C-20*, the federal government runs with the ball and legislates on what a sufficiently clear question and majority would be in order to bind itself to begin negotiations to actualize the desire of a province to secede.

[82] It even helps itself to a right to supervise, in order to decide, *a posteriori*, if the question asked had been clear enough, if proposals offered to the citizens were suitable, and whether the vote result was sufficient to warrant its taking place at a

its place at a table to initiate the execution of the secessionist project.³¹

[83] Lorsqu'il fait le point sur l'incidence de la *Loi C-20*, le professeur de droit constitutionnel Patrick Taillon conclut qu'elle constitue «une forme de contrôle politique par les députés fédéraux de la clarté de la question et des résultats d'un troisième référendum sur la sécession du Québec» et qu'elle permet à l'élite de contrôler les procédés démocratiques tant avant, pendant, qu'après un processus référendaire, ce qui redéfinit selon lui «les règles du jeu référendaire» qui ont toujours prévalu jusqu'à l'adoption de cette *Loi*.

[84] Il dénonce l'énumération de toute une liste de motifs qui se retrouvent dans cette *Loi* pour justifier le gouvernement fédéral de ne pas vouloir s'engager dans un

29. Voir la *Loi C-20*, mais aussi la [*Loi électorale du Canada adaptée aux fins d'un référendum*](#), DORS/2010-20.

30. Préambule n° 5.

31. Art. 4.

500-05-065031-013

PAGE 15

processus de négociation de la mise en œuvre d'un éventuel désir d'une province de faire sécession³².

[85] En guise de conclusion, le constitutionnaliste émet des doutes sur la validité constitutionnelle de la *Loi C-20*, qu'il considère être «en décalage et en contradiction avec *l'Avis* de 1998 de la Cour suprême du Canada» par la mise en place d'un dispositif «imprécis et arbitraire» qui confond la clarté avec la radicalité de la question, rompant ainsi «avec les pratiques et conventions constitutionnelles existantes relatives à l'effet

table to initiate the execution of the secessionist project.³¹

[83] In his recap on the impact of *Bill C-20*, constitutional law professor Patrick Taillon concluded that it constitutes “a form of political control by federal MPs over the clarity of the question and the results of a third referendum on the secession of Quebec”, and allows the elite to control the democratic procedures before, during and after a referendum process, which, he says, redefines “the rules of the referendum game” which had always prevailed prior to adoption of this *Law*.

[84] He denounced a whole list of reasons found in this *Act* to justify the federal government's not wanting to engage in a

29. See *Bill C-20*, but also the [*Regulation Adapting the Canada Elections Act for the Purposes of a Referendum*](#), SOR/2010-20, SOR/2010-20.

30. Preamble No. 5.

31. Section 4.

500-05-065031-013

PAGE 15

process of negotiation to implement a possible desire by a province to secede.³²

[85] In conclusion, the constitutionalist doubts the constitutional validity of *Bill C-20*, which he considers “out of step with and contradictory to the 1998 *Opinion* of the Supreme Court of Canada” by setting up an “imprecise and arbitrary” device that confuses clarity with the radicalness of the question, thus breaking “with existing constitutional practices and conventions relating to the politically binding effect of the

politiquement contraignant de la majorité des voix exprimées lors d'un référendum»³³.

majority of votes cast in a referendum”³³.

[86] Voilà un exemple de réaction que la *Loi C-20* a suscitée, et il n'est pas isolé.

[86] This is one example of the reaction that *Bill C-20* elicited, and it is not isolated.

[87] Plusieurs constitutionnalistes s'entendent aussi pour dire que la *Loi C-20* peut à la limite avoir pour effet de nier au Québec le droit de disposer de lui-même³⁴ et c'est là que le bât blesse, pour la suite des choses, selon nous.

[87] A number of constitutional experts also agree that *Bill C-20* may ultimately have the effect of denying Quebec the right to self-determination³⁴, and there's the rub, for the future course of events, in our view.

[88] L'annonce de cette *Loi* ne provoque pas uniquement des réactions chez les juristes, elle entraîne un tollé général³⁵ à l'Assemblée nationale, où tous s'entendent qu'il est alors hors de question de battre en retraite dans son coin dans l'éventualité d'une nouvelle démarche souverainiste, lorsqu'ils imaginent que les tenants et aboutissants de cette démarche pourraient dorénavant être contrôlés par le fédéral.

[88] News of this *Law* provoked reactions not only among jurists; it raised a general outcry³⁵ in the National Assembly, where all were agreed that it was now out of the question to retreat into a corner in the event of a new sovereignist effort, when they imagined that the brass tacks of this effort might be controlled from now on by the federal government.

[89] Au lendemain du dépôt du projet de *Loi C-20* à la Chambre des communes, Jean Charest déclare que les parlementaires québécois «ne laisseront aucun parlement ou gouvernement réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale»³⁶. Le ministre Facal lui emboîte le pas en résumant comme suit sa perception du message que le fédéral vient d'envoyer au Québec par l'intermédiaire de la *Loi C-20* : «Faites-nous confiance, nous savons ce qui est bon pour vous, c'est pour votre bien qu'on vous frappe»³⁷.

[89] After the introduction of *Bill C-20* in the House of Commons, Jean Charest declared that Quebec parliamentarians “will not allow any parliament or government to reduce the powers, authority, sovereignty or legitimacy of the National Assembly”³⁶. Minister Facal followed suit by summing up his perception of the message the federal government had just sent to Quebec through *Bill C-20*: “Trust us, we know what is good for you, we are slugging you for your own good.”³⁷

32. Onglet 80, Saint-Jean-Baptiste de Montréal, pages 16, 17, qui cite en partie Alain Pellet, cité par Daniel Turp, page 59.

32. Tab 80, Saint-Jean-Baptiste de Montréal, pages 16, 17, quoting in part Alain Pellet, quoted by Daniel Turp, page 59.

33. Onglet 80, Saint-Jean-Baptiste de Montréal, page 42.

33. Tab 80, Saint-Jean-Baptiste de Montréal, page 42.

34. Daniel Turp, «[Le droit à l'autodétermination du Québec et le processus d'accession du Québec](#)», dans GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Mises à jour des études*

34. Daniel Turp, “[Le droit à l'autodétermination du Québec et le processus d'accession du Québec](#)” (translation: “The right to self-determination of Quebec and the process of Quebec’s

originellement préparées pour la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (1991-1992), Volume 3 (Première partie) (Livre 2) qui cite en partie Alain Pellet, page 59.

35. Le constitutionnaliste Henri Brun écrit que la Cour suprême «se tue» à dire que cette question portant sur la consultation populaire et ses modalités relève «des différents acteurs politiques agissant sous l'égide de la communauté internationale» et qualifie la Loi sur la clarté de «bien singulière», du fait qu'elle porte sur ce sujet. Il écrit même que cette *Loi C-20* a pour objectif «d'entraver l'exercice du droit collectif le plus fondamental qui soit, celui pour un peuple d'exprimer en toute liberté son choix quant à son avenir politique.» Henri Brun, «Le Clarity Act est inconstitutionnel», *Le Devoir*, 23 février 2000.

36. Citée par le ministre Facal, dans le *Journal des débats* du 30 mai 2000, page 40 sur 53.

37. *Journal des débats* du 7 décembre 2000, page 8581, propos du ministre Facal.

500-05-065031-013

PAGE 16

[90] Tous les partis politiques font ensuite front commun pour dénoncer l'intrusion du gouvernement fédéral dans les affaires du Québec; ils sont outrés du culot dont fait preuve le fédéral en voulant ainsi s'immiscer dans un sujet aussi délicat que la clarté d'une éventuelle question référendaire ainsi qu'au sujet du vote qu'elle entraînerait, et qu'il tente de décider d'une telle question, de manière unilatérale, poussant même l'audace jusqu'à exclure, à l'avance, ou *a posteriori*, tant qu'à y être, une question qui ne serait pas à son goût³⁸.

[91] Pour eux, il est invraisemblable que le fédéral fixe la majorité requise pour permettre au Québec d'exercer son droit de choisir s'il veut s'engager ou non dans un processus de sécession et qu'il dicte des règles du jeu à l'avance, pour daigner ensuite avoir le privilège de le voir s'asseoir à la table des négociations pour discuter des paramètres de mise en œuvre du désir exprimé de faire sécession, auquel il aurait au

accession,” in (translation:) “GOVERNMENT OF QUEBEC, *Updates of studies originally prepared for the Parliamentary Committee studying the questions relating to Québec's Accession to Sovereignty (1991-1992)*,” Volume 3 (Part One) (Book 2), which quotes in part Alain Pellet, page 59.

35. Constitutional expert Henri Brun writes that the Supreme Court “is silent” in saying that this question concerning the popular consultation and its criteria (translation:) “belong to the different political actors operating under the aegis of the international community” and qualifies the *Clarity Act* as “quite singular”, because it bears upon this subject. He even wrote that the objective of *Bill C-20* is “to hinder the exercise of the most fundamental collective right possible, that of a people freely expressing their choice as to their political future.” Henri Brun, “*Le Clarity Act est inconstitutionnel*, *Le Devoir*, February 23, 2000.

36. Cited by Minister Facal, in the *Journal des débats* of May 30, 2000, page 40 of 53.

37. *Journal des débats*, December 7, 2000, page 8581, words of Minister Facal.

500-05-065031-013

PAGE 16

[90] All the political parties then made common cause to denounce the intrusion of the federal government into Quebec's affairs; they were outraged at the impertinence shown by the federal government in wanting to interfere this way in such a delicate subject as the clarity of an eventual referendum question and of the vote result that might ensue, and by the fact it was trying to determine such a question, unilaterally, even pushing the audacity as far as to exclude, in advance, or after the fact, a question not to its liking³⁸.

[91] For them, it was untenable that the federal government should fix the majority required to allow Quebec to exercise its right to choose whether or not to engage in a process of secession, and that it dictate the rules of the game in advance, to then deign to have the privilege of seating itself at the negotiating table to discuss the parameters for implementation of the expressed desire to secede, to which it would first have

préalable donné sa bénédiction³⁹.

given its blessing³⁹.

[92] Le gouvernement du Québec bondit donc, face à ce qu'il perçoit comme un outil d'intimidation dont le but est de décourager les Québécois, afin qu'ils ne s'aventurent pas de nouveau dans un référendum sur l'avenir du Québec. Il considère essentiel d'intervenir pour ne pas laisser le peuple sur la fausse impression que son vote en faveur d'un tel projet sécessionniste pourrait n'avoir aucun effet.

[92] So the Quebec government pounced on what it saw as a tool of intimidation, whose purpose is to discourage Quebecers from venturing into another referendum on the future of Quebec. It deemed it essential to intervene so as not to leave the people with the false impression that its vote in favor of such a secessionist project might have no effect.

[93] Il n'en fallait pas plus pour faire germer le projet de *Loi 99*, présenté à l'Assemblée nationale quelques jours après l'annonce du projet de *Loi C-20*.

[93] Nothing further was needed to germinate *Bill 99*, introduced in the National Assembly a few days after the announcement of *Bill C-20*.

[94] Quelques mois plus tard, le ministre Facal confirmera que «*s'il n'y avait pas eu de projet de Loi C-20, il n'y en aurait sans doute pas eu de projet de Loi 99 (...)*» et que «*Le projet de loi no 99 a vu le jour uniquement en raison de l'atteinte portée par le projet de loi C-20 contre les droits fondamentaux du peuple québécois.*»⁴⁰.

[94] A few months later, Minister Facal will confirm that "*Had there been no Bill C-20, there would probably have been no Bill 99 (...)*" and that "*Bill 99 came into being only because of Bill C-20's attack on the fundamental rights of the Québec people.*"⁴⁰.

[95] C'est donc dire qu'au moment où il amorce la démarche législative qui nous intéresse, le gouvernement provincial est convaincu que le peuple québécois a déjà des droits fondamentaux, et tout particulièrement, celui de pouvoir décider de son avenir.

[95] Which is thus to say that at the beginning of the legislative process of interest to us, the provincial government is convinced that the Québec people already possesses fundamental rights, and that quite in particular, it can decide its own future.

[96] Lorsque le gouvernement du Québec discute du contenu du projet de *Loi 99*, au printemps 2000, la *Loi C-20* repose déjà sur la table à dessin du Sénat et les craintes qu'un vote favorable à celle-ci intervienne à court terme seront confirmées deux mois plus tard, en juin, lorsqu'elle est finalement sanctionnée.

[96] When the Quebec government discussed the contents of *Bill 99* in the spring of 2000, *Bill C-20* was already on the Senate drafting table, and fears in the short term of a vote in its favor were confirmed two months later, in June, when it was finally sanctioned.

[97] Pour le gouvernement provincial, il est donc encore plus capital de se munir d'un bouclier pour contrer la stratégie du fédéral, qui porte atteinte à plusieurs droits et

[97] For the provincial government, it was therefore all-important to equip itself with a shield to counter the federal strategy, which violates a number of democratic rights and

38. *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6179, propos de Mario Dumont, du 30 mai 2000, page 47 sur 53.

39. R-13, page 14.

40. *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6170.

500-05-065031-013 PAGE 17

principes démocratiques dévolus à la population du Québec, ainsi qu'à ses institutions légitimes, maintenant que le sombre projet que véhiculait le projet de *Loi C-20* s'est transformé en une loi officielle du Canada.⁴¹

[98] Comme le gouvernement provincial considère que l'exercice fait dans *C-20* est un «travestissement grossier» et une «réécriture tout à fait déformée de l'avis de la Cour suprême» sur des sujets chauds, sa détermination de mener à bien le projet de *Loi 99* est donc moussée, afin que cette future loi rétablisse enfin ce qu'il estime que le gouvernement fédéral aurait dû retenir des énoncés de la Cour suprême dans *l'Avis consultatif*, que le gouvernement provincial avait pour sa part applaudi «pour sa sagesse et sa justesse⁴².

[99] Pour ajuster le tir, il juge nécessaire d'envoyer un message fort à la population québécoise, c'est-à-dire, que le gouvernement protège et défend ses droits et privilèges immémoriaux et qu'il n'accepte pas que le Québec en soit réduit à l'état de partenaire minoritaire au sein de la fédération canadienne.

[100] C'est pour ces raisons qu'il juge que la déclaration solennelle unanime proposée par l'opposition ne suffit pas pour faire contrepoids à la *Loi C-20*⁴³.

[101] Voilà ce qui résume de nombreuses pages de débats parlementaires sur l'adoption du projet

38. *Journal des débats*, May 25, 2000, page 6179, remarks of Mario Dumont, May 30, 2000, page 47 of 53.

39. R-13, page 14.

40. *Journal des débats*, May 25, 2000, page 6170.

500-05-065031-013 PAGE 17

principles devolved upon the Quebec population, as well as on its legitimate institutions, the bleak project of *Bill C-20* having been transformed into an official law of Canada.⁴¹

[98] Since the provincial government viewed the exercise conducted in *C-20* as a “gross travesty” and an “altogether distorted rewording of the Supreme Court’s opinion” on red-hot subjects, its purpose in carrying out *Bill 99* was therefore heightened, so that this future law would at last reestablish what it believed the federal government should have retained from statements of the Supreme Court in the *Advisory Opinion*, which the provincial government had applauded “for its wisdom and correctness”⁴²

[99] To adjust the artillery, it deemed it necessary to send a strong message to the people of Quebec to say that the government protects and defends its immemorial rights and privileges, and does not accept that Quebec be reduced to a minor partner in the Canadian federation.

[100] For these reasons, it deemed the unanimous solemn declaration proposed by the opposition insufficient to counterbalance *Bill C-20*.⁴³

[101] The foregoing summarizes many pages of parliamentary debates on the adoption of *Bill 99*

de *Loi 99* devant l'Assemblée nationale, les discussions ayant entre autres tourné autour du véhicule qui devrait être privilégié pour accomplir ce dessein.

[102] D'un côté, les députés Pelletier et Gauthrin répètent sans cesse que la *Loi 99* relève essentiellement du domaine politique et que les parlementaires doivent garder la juridiction sur les paramètres entourant la tenue d'un référendum sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, plutôt que d'incorporer ces sujets délicats dans une loi qui pourrait un jour prêter flanc aux attaques juridiques, car ce spectre risque selon eux d'affaiblir l'impact de la réplique offerte pour contrer l'offensive fédérale⁴⁴.

[103] Du côté du parti au pouvoir, le ministre Facal et certains autres insistent pour leur part pour que tous se rallient au véhicule législatif, y voyant là un moyen plus

before the National Assembly, the discussions having revolved, i.e., around the vehicle that ought to be privileged to accomplish this purpose.

[102] On the one hand, MNAs Pelletier and Gauthrin repeatedly said that *Bill 99* was essentially a political issue and parliamentarians must retain jurisdiction over the parameters surrounding the conduct of a referendum on the political and constitutional future of Quebec, rather than incorporating these sensitive issues into a law that may one day lend itself to legal attacks; this spectre, in their view, tending to weaken the impact of the counter-attack offered to the federal offensive.⁴⁴

[103] On behalf of the party in power, Minister Facal and others insisted that everyone rally to the legislative vehicle, seeing it as a more

41. *Id.*, pages 6177 et 6187; *Journal des débats* du 30 mai 2000, page 52 sur 53; *Journal des débats* du 7 décembre 2000, page 8582.

42. *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6175, pièce R-13, page 14. Voir aussi *Journal des débats* du 21 novembre 2000, page 7989.

43. *Id.*, pages 6167 et 6184, où l'on rappelle que quelques heures à peine après l'annonce du projet de *Loi C-20*, le chef de l'opposition a déposé une motion réaffirmant les droits des Québécois, en réaction à *C-20*. Voir aussi *Journal des débats* du 30 mai et du 21 novembre 2000 (pages 7990-7991).

44. *Journal des débats* du 25 et du 30 mai 2000. Voir entre autres le *Journal des débats* du 30 mai 2000, page 40 sur 53 et *Journal des débats* du 7 décembre 2000, pages 8578-8579, propos de Jean Charest, qui voit en ce projet de Loi un «moyen pour essayer de mousser la ferveur nationaliste» et pour «créer des conditions gagnantes pour la tenue d'un référendum».

41. *Idem.*, pages. 6177 and 6187; *Journal des débats* of May 30, 2000, page 52 of 53; *Journal des débats*, December 7, 2000, page 8582.

42. *Journal des débats*, May 25, 2000, page 6175, Exhibit R-13, page 14. See also *Journal des débats*, November 21, 2000, page 7989.

43. *Idem.*, pages 6167 and 6184, where it is recalled that only a few hours after the announcement of *Bill C-20*, the Leader of the Opposition tabled a motion reaffirming the rights of Quebecers in reaction to *C-20*. See also *Journal des débats*, May 30 and November 21, 2000 (pages 7990-7991).

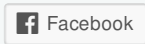
44. *Journal des débats*, May 25 and 30, 2000. See among others the *Journal des débats* of May 30, 2000, page 40 of 53 and *Journal des débats* of December 7, 2000, pages 8578-8579, words of Jean Charest, who sees in this Bill a “means to try to promote nationalist fervor” and “to create win-win conditions for holding a referendum”.

CONTINUED: [PARAGRAPHS 103-200](#).

Subscribe to read more. This English translation will be published in six (6) instalments. The first instalment is above.

Abonnez-vous pour en savoir plus. Cette traduction en anglais sera publiée en six (6) versements. Le premier versement est ci-dessus.

Share this:



Loading...



Dallaire Judgment in English

- [Henderson v. Attorney General of Quebec, 18 April 2018 QCCS 1586 \(CanLII\) — Paragraphs 1-103](#)

Three Trick Questions

- [The “Three Questions” Relating To Secession – Origins](#)
- [Les Trois Questions Relative À La Sécession – Origines](#)

[Blog at WordPress.com.](#)